

La administración agraria en España, 1847-1907

Juan Pan-Montojo

Desde 1847 en adelante, el ramo de Fomento –el conjunto de tareas económicas, no hacendísticas, de la Administración Pública del Estado liberal–, fue encomendado a un ministerio específico ¹, cuyas competencias agrícolas eran, al menos sobre el papel, vastísimas.

La construcción del mercado nacional, la del capitalismo en definitiva, pasaba por la previa destrucción, sustitución o reorientación selectiva de un largo número de instituciones rurales y la creación de otras inéditas: Fomento logró acaparar progresivamente una serie de funciones en esos campos, y en primer lugar la elaboración de la propia legislación agraria de carácter general, convirtiéndose así en un centro decisivo en las formas y ritmos del proceso de mercantilización. Cuestiones tales como los acotamientos, la introducción de nuevos cultivos, la gestión de los baldíos, la organización de la policía rural o las asociaciones de riegos, entraban dentro de su esfera competencial, por más que en todas ellas el peso de otros ministerios, y en concreto de Hacienda y de Gobernación, fuera de hecho mayor.

El ministerio de Fomento, en un principio conocido como Comercio, Instrucción y Obras Públicas ², se organizó merced a la yuxtaposición de una administración

Juan PAN-MONTOJO (1962) es Doctor en Historia Contemporánea y Economista, y Profesor de Historia Contemporánea de la Universidad Autónoma de Madrid. Dirección para correspondencia: Departamento de Historia Contemporánea, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Autónoma de Madrid, Cantoblanco, s/n., 28049 Madrid.

¹ Sobre la génesis del Ministerio de Fomento véase la obra de MOLAS (1983). La evolución del Ministerio y de sus competencias a lo largo del período 1832-1931 está detalladamente estudiada en GUAITA (1984).

² La denominación de Comercio, Industria y Obras Públicas fue abandonada definitivamente en favor de la de Fomento en 1851 (RD de 20-X).

activa y una administración consultiva³, que evolucionaron de forma desigual, y a menudo conflictiva, a lo largo del siglo XIX. Una y otra tenían un centro directivo en Madrid y órganos provinciales que, en el caso de la administración activa agraria, se reducían a dependencias secundarias de los gobiernos civiles (desde 1859, las Secciones de Fomento), al menos hasta el desarrollo del Servicio Agronómico en la década de 1880. Los organismos consultivos, las Juntas de Agricultura (Agricultura, Industria y Comercio –AIC– desde 1859; consejos de AIC, desde 1882) fueron por su parte un elemento constante del Fomento agrario provincial, cuya importancia empezó a caer a medida que, entre otros factores, creció la de la administración activa en los años 80.

En este artículo presento, en primer lugar, una síntesis de la historia de las administraciones agrarias en el siglo XIX. A continuación llevo a cabo una aproximación a la composición de las juntas y consejos provinciales⁴, aproximación necesariamente introductoria por cuanto que entiendo que su estudio debe acometerse a nivel provincial y basarse en instrumentos de análisis microsociales, para poder obtener resultados de interés. Concluyo con un esbozo de la acción de los centros consultivos –elemento fundamental en el organigrama del Fomento agrario decimonónico–, que, una vez más, no pretende ser más que una caracterización general, porque, traspasado el umbral de los textos legales y de los escuetos resúmenes de actividades enviados esporádicamente al Ministerio, surge una realidad en extremo heterogénea y por tanto inabarcable sin trabajos locales.

Con esta visión de conjunto intento atraer la atención del lector hacia unas instituciones orilladas por la investigación, pese a que, por activa y por pasiva, jugaron un papel nada desdeñable en las relaciones de poder en el ámbito rural a lo largo de todo el XIX. No cabe olvidar que mientras que los poderes municipales existían en la mayor parte del país antes de la revolución liberal, por más que ésta transformara su naturaleza y composición, los provinciales (gobiernos civiles, diputaciones, órganos consultivos provinciales) fueron una creación prácticamente *ex novo*. Si los gobiernos civiles constituían la prolongación periférica del poder central, y debemos suponer que del círculo de élites de Madrid, las diputaciones y los órganos con-

³ La distinción entre administración activa y consultiva, su origen en el período napoleónico y su adaptación a España, así como las implicaciones de esta separación entre órganos jerárquicos orientados a la adopción de resoluciones administrativas y a su ejecución (la administración activa), y "órganos colegiados, de asesoría y deliberación, que desde una posición de autonomía y reconocida competencia prestan su asistencia a los jefes de la administración" –el gobernador civil en las provincias, el ministro del ramo a nivel nacional– en sus decisiones (la administración consultiva), está estudiada con una afortunada combinación de elementos doctrinales y contextualización histórica en GARCÍA DE ENTERRÍA (1985), capítulo 3.

⁴ Existe un estudio de 1916, reeditado en Jordana (1961), sobre los organismos consultivos de Fomento que, desafortunadamente desde nuestra perspectiva, no acomete un análisis histórico detallado de los mismos.

sultivos configuraban por su parte la esfera lógica de intervención de todos los propietarios supralocales, con tierras y rentas en diferentes municipios, que a menudo residían en la capital provincial y eran necesariamente propietarios foráneos en varios de los términos municipales de la provincia. La coexistencia de las diputaciones y los órganos consultivos de Fomento venía empero a poner de manifiesto que las primeras no estaban dotadas de un poder propio, limitándose sus funciones al "sostenimiento financiero de los servicios públicos a su propio nivel territorial, en tanto que la acción administrativa [era] llevada a cabo por el Gobernador", asistido por la "representación social específica" que tomaba asiento en los órganos consultivos ⁵. Un planteamiento jurídico, desbordado a menudo por la práctica política, que explica las resistencias de las diputaciones de las provincias forales a permitir la constitución de éstos últimos, y que debe ser tenido en cuenta a la hora de valorar la actitud de las restantes diputaciones provinciales frente a Fomento.

1. EL ORGANIGRAMA DE FOMENTO, 1847-1879 ⁶

El ministerio creado en 1847 contó durante décadas con tres direcciones generales muy estables (la de Agricultura, Industria y Comercio, la de Obras Públicas y la de Instrucción Pública). Dentro de la primera, un negociado de Agricultura y otro de Montes cubrieron el ámbito de las decisiones agrarias. El de Agricultura tuvo a su frente entre 1847 y 1856 a Fermín de la Puente Apezechea, sevillano, catedrático de Derecho, diputado moderado y luego de la Unión Liberal, y entre 1856 y 1868 a Braulio Antón Ramírez, funcionario del Ministerio desde su fundación y hombre central en la política agraria hasta el Sexenio. El de Montes nació tras la transferencia a Fomento el 18-X-50, de las funciones hasta entonces encomendado a Gobernación. La constitución de un Cuerpo de ingenieros de montes en 1853, apoyada en la tenacidad e influencia de Bernardo de la Torre Rojas (frente a las que no pudieron hacer nada las reticencias del director general de AIC, Caveda ⁷), dio una solidez y alcance a Montes del que carecía Agricultura, que no contaba con funcionarios propios en

⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA (1985), página 74.

⁶ La legislación citada en este y en el siguiente epígrafe ha sido consultada en fuentes diversas (*Colección legislativa, Diccionario...* de Martínez Alcubilla...). Hay sin embargo tres recopilaciones especialmente útiles para los años 1833-1882: *Colección de leyes, reales, decretos y demás disposiciones de interés general referentes al ramo de agricultura, expedidas desde 30 de noviembre de 1833 hasta 3 de agosto de 1866*, Madrid, Imprenta del Colegio de Sordo-mudos y de Ciegos, 1866, *Resoluciones adoptadas por el Ministerio de Fomento desde el 9 de octubre de 1868 hasta la apertura de las Cortes Constituyentes en 11 de febrero de 1869*, Madrid, Imprenta del Colegio Nacional de Sordo-mudos y de Ciegos, 1869, y ROGELIO VALLEDOR y LORENZO NICOLÁS QUINTANA: *Manual de legislación agraria*, Madrid, Establecimiento tipográfico de M.P. Montoya y cia., 1882, obras que se pueden encontrar en la Biblioteca Nacional de Madrid.

⁷ GÓMEZ MENDOZA (1992), página 21.

provincias. Esta circunstancia diferencial no sólo redundó en un reparto muy desigual del presupuesto, sino también en que los servicios forestales tuvieran gran incidencia en la regulación de problemas agrarios concretos (desde los pastos hasta las aguas).

En un artículo de De la Puente en 1849⁸, se pasa revista a las actuaciones en los distintos ramos del Ministerio en el bienio precedente. En lo relativo al Negociado de Agricultura, se señalan como prácticamente únicas labores, la de difusión de innovaciones (se hace mención en concreto el ensayo del arado Hallié y la introducción del gusano de seda Ray-Kó y del Mas), el apoyo a la instrucción agrícola mediante el concurso de cartillas agrícolas y de un manual agronómico, y el respaldo, es decir la autorización, de asociaciones locales para el riego, acompañada de trabajos previos para la realización de canales en algunos cuencas fluviales. Fuera de estos campos el Negociado había centrado sus esfuerzos en completar la legislación relativa a la nueva propiedad creada por la revolución liberal, con la aprobación de distintas resoluciones, y la elaboración de anteproyectos que, en su mayoría, no llegaron a la *Gaceta*.

Doce años más tarde, las tareas del Negociado habían adquirido unos rasgos más precisos, aunque no por ello un grado más alto de eficacia. En su informe de 1861⁹ Antón Ramírez pasaba revista a las atribuciones de Agricultura. Los abonos y riegos, la propagación de semillas y aclimatación de plantas, los acotamientos y pastos, las colonias agrícolas, los bancos agrícolas, la guardería rural, la enseñanza agrícola, la lucha contra las plagas y la regulación del cultivo del arroz, conformaban el ámbito que le estaba atribuido.

La extensión de sus competencias no se correspondía ni mucho menos con una intensidad pareja de sus iniciativas e intervenciones. En realidad las actuaciones en lo relativo a abonos se reducía a la esporádica distribución de muestras de guano a las Juntas –como reconocía específicamente la Dirección¹⁰–, los riegos a la aprobación última de las ordenanzas de los sindicatos, puesto que eran las Juntas provinciales las que en primera instancia las informaban y Obras Públicas la encargada de los proyectos mayores, la propagación de semillas al envío de algunas partidas a provincias, a su presentación en exposiciones y al apoyo, más nominal que efectivo, al jardín de aclimatación de la Orotava, las colonias, los bancos agrícolas y la guardería rural al estudio y propuesta de sucesivos proyectos de normas generales –ya que la regulación de la guardería rural local estaba recogida en las ordenanzas municipales y controlada por las Juntas de Agricultura, mientras que el único cuerpo supralocal, la guardia civil, dependía de Gobernación–, la enseñanza agrícola a aprobar las escasas fundaciones privadas y a la subvención de ciertos libros agronómicos mediante la compra de ejemplares, mientras que la lucha contra las plagas no pasó de la convocatoria de un concurso de soluciones contra el oídio y de la redacción de circulares y de órdenes menores.

⁸ DE LA PUENTE (1849).

⁹ Dirección general de Agricultura, I. y C. (1861).

¹⁰ En Dirección general de Agricultura, I. y C. (1861), página 2.

La relativa inactividad del Negociado en relación al amplio abanico de campos señalados, estaba desde luego condicionada por su falta de instrumentos administrativos: su insignificante presupuesto y la inexistencia de delegaciones zonales. Una y otra carencia estaban íntimamente vinculadas. Si no había funcionarios no se podían ejercer las funciones teóricas y no existía un grupo que se encargara de demandar, desde dentro de la Administración, dotaciones presupuestarias. A su vez la singular falta de personal de Agricultura, frente a Montes y Obras públicas, no era casual, sino el fruto de una concreta opción política que se plasmaba en el papel desempeñado por la administración consultiva.

La cúspide de ésta era el Consejo de Agricultura, Industria y Comercio, que tenía en el control externo de la Dirección de su mismo nombre, su razón de ser última. Creado por el RD de 9 de abril de 1847, bajo la denominación de Agricultura y Comercio, estuvo inicialmente compuesto por el ministro del ramo, en calidad de presidente, un vicepresidente, el director general de Comercio, y catorce vocales de los que doce habían de ser propuestos por el Ministerio y dos por Hacienda, desempeñando la secretaría el jefe del Negociado de Comercio. Su objeto según el decreto fundacional era el de dar dictamen sobre todas las cuestiones que el ministro le sometiera y, mediando autorización expresa de éste, el de proceder a la averiguación de hechos que pudieran convenir al ramo, por medio de informaciones orales o escritas. A petición del propio Consejo, se aumentó el número de vocalías hasta 20 (RD de 29-IV-47), a la vez que se creaba una segunda plaza de secretario, reservada al jefe del Negociado de Agricultura. Por RD de 7-X de ese mismo año, tras la atribución al Ministerio de las competencias de industria fabril y pecuaria, se completó su organización, refundiendo en él la Junta Consultiva de la Cría Caballar, y aumentando su número de vocales en 18 plazas más. El 22-I-49 se ampliaron en dos las vocalías, crecimiento al que siguió un tercero el 22 de junio. De esta manera quedó fijada la organización del Consejo de Agricultura, Industria y Comercio hasta 1859, cuando la Unión Liberal procedió a su reforma (RD de 14-XII-59), consistente en la ampliación del número de vocales natos a ocho ¹¹, la limitación de la condición de miembros efectivos del Consejo a los residentes en Madrid ¹² y la especificación de los campos de su competencia. A este decreto siguió la aprobación del primer reglamento del Consejo, el 5-IX-60, en el que se determinaba de manera precisa la obligación de asistencia a las reuniones por parte de los consejeros ordinarios, además de crearse un incipiente aparato administrativo al servicio del organismo. Estas dos disposiciones regularon la vida del mismo hasta su disolución en 1869, cuestión sobre la que volveremos posteriormente.

Subordinadas a la Sección de Agricultura del Consejo, y sobre todo a los gobernadores civiles, fueron por su parte instituidas, el 7-IV-48, las Juntas Provincia-

¹¹ Además del Director general de Agricultura, Industria y Comercio, pasaron a serlo el Presidente de la Asociación General de Ganaderos (que ya lo era personalmente), el Director general de Aduanas, el Director general de Ultramar, el Director general del arma de Caballería, el Intendente de la Real Casa y Patrimonio, el Director de la Económica Matritense y el Gobernador del Banco de España.

¹² Con lo que sin "ofender los derechos adquiridos", mediante la creación de la figura del consejero honorario, O'Donnell lo reequilibró políticamente.

les de Agricultura, sobre la base de las Comisiones Consultivas de la Cría Caballar. Sus miembros eran designados por un estrecho colegio electoral del que formaban parte en cada provincia los diputados provinciales, el alcalde y dos regidores del ayuntamiento de la capital, tres "labradores" nombrados por éstos y los individuos de las citadas Comisiones de la Cría Caballar. Tenían la misión de actuar como órganos consultivos de todo tipo de disposiciones en su demarcación, y como fuente de información autorizada sobre el estado de la agricultura ¹³.

En 1855, por RD de 7-V, las Juntas de Agricultura fueron reformadas en lo relativo a su forma de elección: los vocales pasaron a ser designados por un colegio electoral formado por los dos mayores contribuyentes de cada partido judicial, renovándose por mitad las Juntas cada dos años.

Por el RD de 14-XII-59 se procedió a una nueva reforma global: se reunieron en un único organismo las Juntas de Agricultura, las de Comercio y las Comisiones de Fábricas o Juntas de Industria –con lo que se reproducía a nivel provincial el esquema del Consejo de Agricultura, Industria y Comercio–, y se optó definitivamente por su conversión en órganos de naturaleza mixta, técnica y representativa aunque, pese a los once miembros natos ¹⁴, ésta última era tendencialmente la predominante.

Los 15 vocales electivos, cinco por Sección, eran elegidos por tres colegios separados, formados por los 50 mayores contribuyentes de rústica, la de agricultura, y por los 50 de las clases de comercio e industria del subsidio, las otras dos secciones. Paralelamente fueron redefinidos y ampliados los campos de consulta forzosa: aprobación de las ordenanzas municipales, autorización de nuevos riegos, disposiciones relativas a la importación de granos, autorización de ferias y mercados, corretajes, concesión y prórroga de privilegios de invención... Así como los de consulta facultativa: imposición de nuevos arbitrios, autorizaciones para la creación de bolsas, bancos, bagajes, reclamaciones fiscales... Y, por último, se les concedió el derecho de obrar por iniciativa propia con vistas al fomento de la actividad económica provincial, tras consultar al gobernador o al Gobierno. El decreto preveía asimismo la financiación en una cuantía fija de la vida de las Juntas, con cargo a los presupuestos provinciales.

Tras la revolución del 68 la cartera de Fomento fue ocupada sucesivamente por Ruiz Zorrilla, Echegaray y de nuevo Ruiz Zorrilla. Desde esta posición, y con unas posibilidades de acción política que los compromisos hacendísticos vetaban al otro "economista" del Gabinete, Figuerola, ambos ministros dictaron medidas profundamente renovadoras en general y en el plano administrativo que nos ocupa en particular. Por

¹³ Con la salvedad significativa de que "en ningún caso podrán ser obligadas a suministrar datos fiscales, esto es, que sirvan ó puedan servir para la imposición o levantamiento de contribuciones".

¹⁴ El jefe de la Sección de Fomento de la provincia, el Comisario Regio de Agricultura, los ingenieros-jefes de distrito de los ramos de caminos, minas y montes, el director del instituto provincial de 2ª enseñanza, los presidentes de las juntas sindicales de los colegios de Agentes de bolsa y Corredores de comercio, el Delegado de la cría caballar, el Visitador principal de ganadería y cañadas, el Subdelegado de veterinaria.

RD de 5-IV-69 fue disuelto el Consejo de Agricultura, Industria y Comercio, al que el preámbulo achacaba su invasión de funciones administrativas, su escaso carácter "técnico y profesional" y el estar compuesto de personas sin las disponibilidades de tiempo precisas para asegurar el funcionamiento de un órgano consultivo. El 28-V-69 se estableció una Junta superior de Agricultura, Industria y Comercio, cuyos vocales natos incluían al menos cuatro ingenieros (entre ellos por vez primera un agrónomo), al tiempo que los de libre designación ministerial dejaban de ser vitalicios. La Junta superior, de vocación esencialmente agraria como su antecesora, vio subrayado su carácter técnico con la atribución a la misma de la dirección de la Escuela Central de Agricultura, la participación de sus miembros en los tribunales para la dotación de cátedras de agricultura, la dirección de las exposiciones y concursos y de la elaboración de la estadística agrícola y pecuaria, así como la confección de los estados de precios de las producciones.

A su imagen y semejanza fueron reorganizadas las Juntas provinciales de Agricultura, Industria y Comercio: se incluyó un ingeniero agrónomo entre sus miembros natos –convertido en secretario remunerado de la corporación–, junto con los provinciales de montes, minas y caminos, se suprimió la representación de mayores contribuyentes, encomendando la designación de vocales a los gobernadores civiles (previa presentación de ternas por parte de las nuevas diputaciones provinciales), y les fueron otorgadas atribuciones semejantes a las de la Superior. Esta reforma inicial tuvo que ser a su vez corregida por el propio Ruiz Zorrilla, mediante un decreto de 7-VII-71, que venía a reconocer la imposibilidad de crear órganos colegiados técnicos eficaces sin remuneración. Groizard dictó poco después un decreto, en el que al tiempo que se suprimía la obligatoriedad de contratar a un ingeniero agrónomo para la plaza de secretario, se disponía la creación de una Junta Superior de carácter estrictamente consultivo y competencias genéricas, muy vinculada al Negociado de Agricultura, y de unas Juntas Provinciales cuya forma y contenido real se dejaban en la práctica al arbitrio de las diputaciones.

Cuando todavía no había transcurrido un año, pero bajo un Gobierno de signo muy distinto presidido por Práxedes Mateo Sagasta, se dictó la tercera disposición de reforma del Sexenio, que, aunque no llegó a entrar en vigor, fue el fundamento de la legislación de 1874, que sirvió a su vez de base al Consejo de la Restauración.

Tras el intento del liberalismo radical de reducir el Consejo a las funciones de asesoría técnica, reapareció el órgano de competencias consultivas y activas. El Consejo de Agricultura y las Juntas Provinciales de Agricultura restablecidos el 26-VI-74, se convirtieron por medio de un nuevo decreto de 13-XI-74, suscrito por Navarro y Rodrigo, en Consejo superior de Agricultura, Industria y Comercio y Juntas Provinciales de Agricultura, Industria y Comercio, respectivamente. Se cerraba así el ciclo de "restauración de la Administración pública" de los ramos económico de Fomento, mediante el regreso a los órganos consultivos tal y como los había configurado la Unión Liberal, con la significativa excepción de que parte de los miembros de las nuevas Juntas eran de libre designación de los gobernadores civiles. Al margen de este hecho, el nuevo sistema de consejos únicamente presentaba dos novedades relevantes, heredadas del proyectado por Groizard en el 72: la obligatoriedad de que

el secretario de las Juntas Provinciales fuera un ingeniero agrónomo (o un ingeniero industrial, tras el decreto de noviembre), y la convocatoria anual de juntas generales, es decir, la reunión de los consejeros residentes en Madrid y los comisarios provinciales, similares en su forma y planteamiento a las contempladas por la normativa de Bravo Murillo a finales de los años 40, a diferencia de las cuales no se llegaron a reunir ni siquiera en una ocasión.

2. EL ORGANIGRAMA DE FOMENTO, 1879-1907: LA LUCHA ENTRE CONSEJEROS Y TÉCNICOS

La red consultiva recreada en 1874 se vio sobrecargada de peticiones de dictamen, para los que no estaba preparada ni por su organización ni por su composición. La combinación del activismo en materia agraria de que hizo gala la primera Restauración y de las particulares circunstancias del segundo lustro de los 70 (fin de un período bélico, situación general de crisis en Europa, plagas de la langosta y de la filoxera, negociación de tratados de comercio...), se tradujo, en ausencia de un aparato funcional activo, en trabajo para el Consejo y las Juntas Provinciales. Su relativa ineficacia justificó la sucesiva creación de juntas especiales que le arrebataron los aspectos más interesantes, desde el punto de vista político, de sus funciones: la Ley de 31-VII-78 dispuso la formación de la Comisión central de defensa contra la filoxera, acompañada de sus correspondientes comisiones provinciales, con lo que todo lo relativo a la plaga dejó de competelerles; al año siguiente le ocurrió lo propio con la langosta; en 1877 se creó una Inspección general de agricultura, encargada de supervisar el trabajo de las Juntas Provinciales; por RD de 10-II-82, se erigió una Junta especial para el fomento de la agricultura y una Junta central de exposiciones agrarias, con la atribución de organizar exposiciones, concursos y congresos... No cabe duda de que todos estos organismos no sólo respondían a la necesidad de contar con comisiones de dimensiones más reducidas y de mayor capacidad operativa; las vocalías del Consejo tenían carácter vitalicio y por esta razón, por la posición social de la mayoría de sus miembros y por la falta de remuneración del cargo, resultaban escasamente manejables, con lo que la institución de figuras administrativas nuevas daba un margen de maniobra mucho más amplio a los directores y ministros.

El centro de trabajo del Consejo, el presidente y los jefes de sus secciones, no aceptaron sin resistencia la progresiva devaluación del mismo. En 1875 lograron paralizar una primera propuesta de constitución de la Inspección general de agricultura¹⁵ y aseguraron que fuera una comisión de su seno la que dictara las medidas antifiloxéricas. Sin embargo, desde la llegada de Cárdenas a la dirección general de Agricultura en 1878, la oposición del Consejo tuvo una eficacia progresivamente menor: los enfrentamientos de su presidente, el latifundista andaluz Candau, con Cárdenas, siguieron un *crescendo* hasta la dimisión del primero en 1880; el conde de Toreno,

¹⁵ Las objeciones a la Inspección, que invadía el ámbito competencial del Consejo, en sesión de 18-III-1875 (AMA, leg. 235).

que fue el siguiente presidente, dimitió por su parte en agosto de 1882, tras la formación de la Junta especial para el fomento de la Agricultura y de la Junta central de exposiciones con las que el nuevo ministro fusionista Albareda puenteaba a un Consejo formado por miembros de la derecha liberal o conservadores.

Las dificultades de la administración consultiva para consolidar y ampliar la posición que había rescatado en principio con las normas de 1874, no sólo nacieron de su propia conformación y de la ambigüedad de sus relaciones con el poder político: también estuvieron decisivamente determinadas por el nacimiento de un cuerpo técnico agronómico.

La decisión de reservar la secretaría de las Juntas provinciales de agricultura a ingenieros agrónomos, fue la primera e importante exigencia del título creado en el Bienio, para el desempeño de un puesto oficial. En 1874 se ratificó este aspecto de la disposición firmada tres años antes, si bien se ordenó que fuera asimismo admitido el título de ingeniero industrial en las vacantes que hubiera en lo sucesivo¹⁶. La Ley de 1-VIII-76 fue un segundo paso decisivo en el asentamiento de la carrera agronómica, al ordenar la creación en los institutos provinciales de segunda enseñanza de cátedras de agricultura, para las que los ingenieros agrónomos era candidatos natos. Esta medida, junto con el definitivo traslado de todos los cursos de la carrera a los terrenos de la Florida en Madrid capital, otorgaron un fuerte impulso a la ingeniería agronómica: por un lado los ingenieros pasaron a formar parte de la cúpula administrativa de las provincias, junto con sus homólogos de caminos, minas y montes, de manera que a ojos de las clases medias y burguesías provinciales, modificaron de modo importante su *status* o incluso pasaron a tenerlo, pues con anterioridad el nivel de conocimiento público de la existencia y rasgos de la carrera era probablemente muy bajo en gran parte del país; por otro lado, la consolidación de la Escuela de Agricultura en Madrid y suponía la instalación de un núcleo permanente de profesores especialistas en las cercanías del poder político, en un momento decisivo de recomposición del régimen.

El activismo de los ingenieros, las campañas de su revista y de la del propio ministerio de Fomento, y desde luego el ambiente político de incipiente agrarismo que caracterizó a la primera Restauración canovista, desembocaron en el decreto de 14-II-79, de Bases para la organización del Servicio Agronómico en España. Los 49 ingenieros –a razón inicialmente de uno por provincia– que conforme a su articulado

¹⁶ Los ingenieros industriales llevaban muchos años presionando por la obtención de puestos funcionariales de carrera que les equipararan a las otras ingenierías. La concesión que les hizo el decreto del 74 respondía a sus presiones, pero de una forma tardía y parcial, pues cuando fue publicado la mayoría de las plazas estaban cubiertas y sólo les quedaba la opción a las futuras vacantes en igualdad de condiciones con los agrónomos, que eran un cuerpo más reducido, más ajustado en su titulación a las funciones reales de las juntas y que tenía además su escuela en las cercanías del poder político. Respecto a las vicisitudes de las relaciones entre la Administración y la ingeniería industrial véase el libro de GARRABOU (1982). En 1877 sólo las secretarías de Guipúzcoa, Vizcaya, Santander, Barcelona -casos que no pueden ser más significativos-, Lugo, Granada, Canarias y Logroño, estaban ocupadas por ingenieros industriales (*Anales de Agricultura*, nº 11, 15-IX-1877).

pasaban a integrarse en el Servicio Agronómico, se empezaron a regir por reglas similares a las de los restantes cuerpos técnicos ¹⁷.

A la par que fijar la definición corporativa de los ingenieros agrónomos, las bases alteraban profundamente los cauces administrativos de la política agraria, potenciando la función activa en detrimento de la consultiva: el ingeniero provincial, encargado en exclusiva de las secretarías de las Juntas de Agricultura, Industria y Comercio, se convertía en el ejecutor de todos los trabajos hasta la fecha encomendados de forma vaga a las Juntas y a los negociados de agricultura dentro de las secciones provinciales de Fomento ¹⁸, y debía elevar directamente sus comunicaciones y un resumen mensual de sus actividades a la Dirección general, con lo que ésta venía a mediar las relaciones, hasta entonces directas, entre las Juntas y el Consejo de Agricultura, Industria y Comercio ¹⁹.

Cuando Sagasta fue llamado a formar gobierno en febrero de 1881, ya se habían echado los cimientos de la Administración agraria de la Restauración. Pero fue bajo éste y los sucesivos gobiernos fusionistas y liberales de los 80, cuando los ingenieros lograron ganar la batalla frente a los órganos consultivos. La cercanía de los agrónomos a las posiciones progresistas –cuestión ésta que exige un estudio sobre la historia del cuerpo– frente al aparente conservadurismo de los ingenieros de montes, tuvo en dicha década su manifestación más palpable.

Durante los dos años en los que Albareda estuvo al frente del Ministerio (del 8-II-81 al 9-I-83), se ampliaron las competencias e influencia administrativa del Servicio, lo que no obstó para que el ministro introdujera elementos de mayor control gubernamental.

El Reglamento de 14-VIII-82 profundizó en la línea marcada por las Bases de 1879 con arreglo a las cuales se dictaba: aproximó aún en mayor medida la ordenación del Cuerpo a la de las restantes ingenierías, modificó la composición de la que desde entonces se conoció como Junta Consultiva Agronómica y suprimió cualquier referencia al número de miembros activos, dejándolo en consecuencia al arbitrio del ministro de Fomento. El 5-X-82 el Servicio agronómico fue completado con la organización del Cuerpo auxiliar facultativo del Servicio agronómico, formado por peritos agrícolas con

¹⁷ VILLACORTA (1989). Los agrónomos pasaron a autogobernarse mediante la institución de una Junta superior -llamada en estas bases Junta consultiva inspectora, pero que pasaría a denominarse Junta consultiva agronómica desde 1882-, compuesta por los ingenieros más antiguos y por lo tanto independiente del Gobierno, a la que competía la calificación de las faltas que determinaban las suspensiones de empleo y expulsiones, y la determinación de los destinos dentro de cada clase.

¹⁸ El artículo 2º de las Bases enumeraba los trabajos de estadística agrícola y pecuaria, las exposiciones, los pósitos, los amillaramientos y las plagas. Disponía adicionalmente que el Servicio Agronómico informara de modo preceptivo todos los expedientes que tramitara el Negociado de Agricultura.

¹⁹ En la reunión celebrada el 20 de octubre de 1880 (Actas del Consejo en 1880, AMA, leg. 235), en la que se abordaron los posibles medios de revitalizar el Consejo una de las demandas fue "estrechar las relaciones entre el Consejo y las Juntas provinciales" y asegurar la subordinación de éstas, que no atendían sus órdenes del modo deseado.

titulación oficial. Paralelamente los ingenieros agrónomos potenciaron la formación de asociaciones agrarias, en una estrategia de apoyo a la privatización de la representación de intereses –el reverso de su propia consolidación como burocracia activa– que se anotó su mayor éxito con la constitución de la Asociación General de Agricultores de España ²⁰.

El Consejo central y los provinciales no se limitaron a observar pasivamente esta avance y, aprovechando la llegada de Gamazo al Ministerio, pasaron a la contraofensiva. Un decreto de reorganización del Consejo, el 16-XI-83, adoptaba las grandes líneas propuestas por los consejeros, aunque eludía cualquier mención a las recompensas económicas (primas por asistencia y premios por el mismo concepto) que éstos solicitaban, remitiéndolas a un reglamento que tardó mucho en publicarse. El preámbulo explicaba los ejes de la modificación normativa: elevar la influencia del Consejo mediante la conversión de la consulta de determinadas materias en preceptiva y abrirlo a las corrientes de opinión, con la previsión de mecanismos flexibles de información a través de juntas y comisiones. Respecto a lo primero, enumeraba un amplio conjunto de materias, en su mayoría agrarias, que cubrían prácticamente todo el elenco de actividades del Servicio Agronómico, recuperando además para el Consejo la mayoría de las atribuciones que le habían sido arrebatadas en los años anteriores (exposiciones, concursos, supresión de la Inspección general de la agricultura...). Respecto a lo segundo, además de insistir en la acción por iniciativa propia, el decreto contemplaba la figura de la pertenencia temporal al Consejo y sometía de forma terminante las Juntas provinciales, denominadas desde entonces Consejos provinciales, a la autoridad del Superior. Estos cambios, precedidos tres días antes por otro decreto que reorganizaba y ampliaba las competencias de la Comisión central de defensa contra la filoxera, suponían una nueva apuesta por la administración consultiva que obraba en principio en contra del poder del Negociado de Agricultura y subordinaba el desarrollo del Servicio Agronómico a las medidas adoptadas por los consejeros.

La paralización de la expansiva trayectoria inicial de los ingenieros agrónomos y la reactivación del Consejo, que alcanzó en 1885 su momento más productivo desde los comienzos de la Restauración, fue en paralelo con un mayor protagonismo de las Juntas provinciales, rebautizadas como Consejos. El propio Consejo se encargó de sentar una doctrina clara respecto a las relaciones entre los organismos consultivos provinciales y la Administración activa: en su dictamen de 1-VI-83, afirmó "que los Secretarios de las Juntas no están en el deber de obedecer más disposiciones que las que se les comuniquen por la Presidencia efectiva [ya que la formal la ostentaban los gobernadores civiles], en los asuntos referentes a los servicios de las mismas, a no ser que en resoluciones específicas se disponga otra cosa"²¹. Este dictamen, emitido a instancias de Gamazo, suponía la conversión del ingeniero provincial en un agente directo de las oligarquías locales representadas en las Juntas y truncaba, al

²⁰ Sobre este particular y, en general, sobre el desarrollo del asociacionismo agrario, véase mi artículo PAN-MONTOJO (en prensa).

²¹ Actas de 1883, AMA, leg. 236.

menos provisionalmente, la construcción de un cuerpo técnico autónomo, al que –entre otras misiones– se le había asignado sobre el papel la muy peligrosa de suministrar información estadística y cualitativa sobre el opaco mundo rural. Es más, en las discusiones del proyecto de reglamento del CSAIC y de los consejos provinciales, en 1884, la mayoría de los consejeros aprobó la derogación de la reserva de las secretarías a los ingenieros agrónomos, no obstante la beligerante defensa que de la carrera y su papel hicieron el vocal ingeniero agrónomo Abela y el antiguo director general de AIC y hombre clave en la creación del Servicio Agronómico, Cardenas ²².

El 28-XI-85 accedió al poder Sagasta a los pocos días de la muerte de Alfonso XII. Con él recuperó el poder en Fomento el ala izquierda del fusionismo, en la persona de Eugenio Montero Ríos, que designó para la jefatura del Negociado de Agricultura a un ingeniero agrónomo, José de Robles y Nisarre. Este primer y significativo gesto del nuevo ministro, fue el preludio de un nuevo giro en la política del Ministerio, inseparable de lo que podríamos denominar la respuesta liberal a la crisis.

No obstante al rechazo tradicional en el ala izquierda del Partido Liberal hacia el Consejo superior de Agricultura, Industria y Comercio, el nuevo ministro y su sucesor Navarro y Rodrigo, se manifestaron más conciliadores, solicitándole un número elevado de dictámenes. Navarro consolidó además jurídicamente el nuevo órgano mediante la aprobación, el 15-V-87, de su Reglamento, que estaba pendiente desde 1883. Las alteraciones introducidas por el nuevo texto respecto al decreto que desarrollaba eran mínimas: se ampliaba el número de empleados adscritos al mismo y se detallaban de forma precisa las actividades de las secciones y juntas plenarias; no se hizo uso de la facultad de fijar dietas por la asistencia a los consejos –recalcándose por el contrario el carácter honorífico del cargo de consejero– y se evitó cuidadosamente cualquier mención a las relaciones entre el Consejo superior y los provinciales así como a las informaciones públicas por iniciativa propia que también habían sido previstas en el decreto del marqués de Sardoal. El decreto de 1883 y el reglamento de 1887 sólo sufrieron reformas menores durante el resto del siglo XIX: el grueso de su articulado estuvo vigente hasta los radicales cambios del periodo 1905-1907.

Pero pese a esta atención otorgada al Consejo, la balanza se inclinó definitivamente en su contra. Al incluir Navarro en el reglamento los diferentes aspectos de lo que había venido siendo su práctica en los años anteriores, se excluían las cuestiones más importantes en materia agraria. Frente a lo que pedían los sucesivos proyectos de reglamento elaborados por el Consejo a lo largo del cuatrienio 1884-87, no fue admitida la remuneración del cargo de vocal ²³, ni se concedió autonomía suficiente al pleno para elegir sus cargos y dirigir sus propias informaciones. En definitiva el

²² Actas de las sesiones del Consejo, 14-VII-1884, AMA, leg. 236.

²³ El jefe del Negociado de Agricultura rechazó la sugerencia con la afirmación de que "el celo, actividad y buen deseo de los Srs. Consejeros no necesitan estímulo material" (Expediente sobre el reglamento del Consejo superior de Agricultura, Industria y Comercio, AMA, leg. 237).

Gobierno ratificó su doctrina tradicional de que el Consejo era un mero apéndice suyo y no una instancia autónoma por su voluntad o por su representatividad. En tales condiciones, sin incentivos económicos que lo convirtieran en un órgano eficaz de asesoría técnica, y atrapado entre el auge de las asociaciones agrarias con voz propia, creadas en su mayoría al amparo de la Ley de 1887, y el asentamiento del Servicio Agronómico –a cuyo crecimiento ofreció diversas resistencias el Consejo al igual que hacía el Negociado respecto al suyo–, los vocales acabaron reduciendo su tarea a la solución de contenciosos administrativos en campos muy concretos.

Frente a la petrificación del Consejo, los ingenieros agrónomos vieron multiplicado su número y sus competencias en 1887. La necesidad de dar una respuesta a la creciente presión ejercida por los trigueros, a la que se agregó a lo largo del verano la de los vitivinicultores, sin alterar una política comercial frente a la que no existían opciones coherentes, condujo inevitable, pero tardíamente, a una reedición del proyecto de modernización técnica de la agricultura ensayado por Albareda. Con fecha de 9-XII-87 se organizó la plantilla de los ingenieros, a los que había que "ofrecer estímulos para que reali[zaran] su misión de vulgarizar la ciencia agronómica, haciendo que sus principios [tuvieran] inmediata y útil aplicación á los cultivos y a las industrias agrícolas" y se dictó el reglamento orgánico del Cuerpo de ingenieros agrónomos.

Con la reorganización de la plantilla se elevaron los sueldos de los ingenieros activos, al ampliarse el tamaño de las clases superiores dentro del escalafón, y el número de ingenieros, que creció hasta 79, al igual que el de peritos, hasta 16 (en 1882 eran 58 y 10 respectivamente). Pero más importante que este cambio, que no tuvo una aplicación inmediata, fue el reglamento, auténtico punto de inflexión en la historia del Servicio Agronómico. La nueva regulación del Cuerpo no difería en gran medida de la de 1882 aunque era más detallada y precisa: entre las atribuciones únicamente añadía la de informar los expedientes derivados de la ley de población y de la ley de aguas, así como los de saneamiento de terrenos; la carrera tampoco experimentó ningún tipo de variaciones, ni en lo relativo al ingreso ni a los movimientos del escalafón, con la salvedad de la creación de la clase de ingenieros jefes. En sí la manifiesta continuidad existente entre ambos reglamentos, que eran idénticos en buena parte de sus artículos, constituía la mejor prueba de la reafirmación del proyecto de un cuerpo técnico autónomo, encargado de la ejecución de la política agraria y dependiente funcionalmente de la Dirección general de Agricultura y de los gobiernos civiles y no de ningún órgano consultivo (por el contrario, los consejos se comunicarían con el exterior por vía del ingeniero-secretario): con el texto firmado por Navarro, el Servicio Agronómico recuperaba las posiciones perdidas desde 1883 en adelante, y se acercaba al *status* de las restantes ingenierías, aunque todavía los ingenieros agrónomos siguieron subordinados en alguna medida a los consejos hasta las reformas de 1907 ²⁴.

²⁴ De ello se quejaba amargamente el ingeniero de Valladolid, Marcial Prieto, víctima de los conflictos entre el Consejo Provincial y la Diputación, en una carta al también ingeniero Diego Gordillo el 20-XI-88, en la que se pone de manifiesto el deseo de los agrónomos de equipararse a los restantes ingenieros y pasar al servicio directo del Estado (AMA, leg. 231).

Tal orientación se vio corroborado en la regulación del órgano rector del Cuerpo: la Junta Consultiva Agronómica. La Junta dejaba de estar compuesta por ingenieros con otros destinos residentes en Madrid, y se convertía en la categoría superior del Cuerpo: la conversión del cargo de vocal en un destino remunerado e incompatible alteró en profundidad la efectividad del organismo. Sus atribuciones aumentaban asimismo de modo importante: no sólo pasaba a hacerse cargo de los recursos administrativos contra las resoluciones dictadas por los ingenieros de provincias –parcela que hasta entonces había correspondido al Consejo–, sino que recaía en la misma la formulación última de las estadísticas agrarias –otro campo que había estado en manos de las secciones de la administración consultiva a lo largo de los 80–, al margen de conservar sus poderes anteriores de gobierno del Cuerpo.

La reorganización del Servicio Agronómico llevada a cabo por los liberales, no fue alterada por los conservadores cuando en 1890 regresaron al poder. Las respuestas al "interrogatorio sobre el estado de los servicios encomendados al cuerpo de Ingenieros Agrónomos" de 1891²⁵, revela el afianzamiento de la nueva administración técnica agraria. El Cuerpo de ingenieros que en 1887 contaba con 79 miembros activos, alcanzó en 1900 la cifra de 90, en un crecimiento ininterrumpido por el turno de partidos y relativamente autónomo de los avatares presupuestarios (lo que en cierta medida es una prueba del funcionamiento efectivo del modelo burocrático diseñado en el 82 y reafirmado en el 87). Esta evolución estuvo acompañada por el declive en la actividad de los órganos consultivos central y provinciales, cuyo terreno fue invadido por los funcionarios técnicos y por el despliegue de nuevas instituciones fuera del ámbito administrativo (las cámaras de comercio y agrarias, y las asociaciones sectoriales). La desigual y conflictiva relación entre la administración activa y consultiva, y la cada vez más obsoleta regulación de ésta última, fue por último alterada radicalmente en una serie de disposiciones que culminaron en el bienio 1906-1907, años que marcan el fin del Fomento agrario liberal, tal y como había existido en el siglo XIX.

3. LA COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS PROVINCIALES

Sería desde luego muy interesante reconstruir la procedencia social y geográfica de los funcionarios vinculados al Fomento agrario, en especial de los del Servicio Agronómico. Con todo, esta cuestión, que debe ser abordada dentro de un estudio global de los técnicos agronómicos, reviste menor importancia que la tarea, asimismo pendiente, de identificar a los integrantes de las juntas/consejos provinciales. Las competencias que ejercieron efectivamente en distintos momentos de la vida de estas instituciones, y que describiremos en el siguiente epígrafe, los convirtieron en elementos potencialmente decisivos de la vida rural de sus provincias. No tratándose de funcionarios, su ubicación en las redes sociales locales y provinciales nos debe ayudar a dibujar la estructura del poder social y su relación con las decisiones políticas.

²⁵ AMA, leg. 127, exp. 3.

Entre 1848 y el siglo XX, se sucedieron tres fórmulas de designación de vocales de las juntas-consejos:

1. La de 1848, vigente hasta 1855, de elección por un colegio electoral controlado directa o indirectamente por los jefes políticos.
2. La de 1855 y 1859 que instituía su elección por parte de los principales contribuyentes de rústica, para la sección de agricultura. En la primera fecha sólo se preveía la participación de los dos primeros contribuyentes de cada partido. El fracaso de las votaciones por el escaso número de electores y su frecuente residencia foránea, llevó en 1859 a ampliar el electorado a los 50 primeros. En uno y otro caso se preveía la provisión de los cargos mediante la elección por Fomento de uno de los tres componentes de una terna elaborada por el gobernador, si no había *quorum* de contribuyentes.
3. Desde 1874 se combinó la designación por el gobernador de la mitad de los vocales con la elección por colegios de contribuyentes de la otra mitad.

En esta serie de reformas y contrarreformas se percibe una cierta tensión entre los deseos de los gobernadores civiles, por una parte, y de las diputaciones, por otra, de asegurarse el control, y la paralela búsqueda de una cierta representatividad y autonomía política de los vocales, que otorgara fuerza y eficacia a los órganos consultivos. La renovación gradual periódica de sus miembros, en aras de la continuidad de sus actuaciones, generaba además desfases entre los grupos dominantes en las distintas instancias, resueltos bien en reformas de conjunto, que llevaban aparejada la destitución de la totalidad de los vocales ²⁶, bien en la supresión de las consultas (incluidas las preceptivas) por parte de los gobernadores o bien, finalmente, en la no dotación de fondos por parte de las diputaciones.

Las luchas alrededor de la composición de las juntas/consejos, y las diversas tácticas aplicadas para asegurar que funcionaran y que lo hicieran en uno u otro sentido, explican las contradicciones que rodearon la designación de candidatos. La elección directa por los grandes contribuyentes no suscitó en muchas provincias gran interés aparente: buena parte de las elecciones de Juntas, tanto las de 1855 y las de 1859 como las renovaciones parciales ulteriores, no pudieron celebrarse por falta de *quorum*, con lo que los gobernadores civiles fueron los encargados de presentar las ternas. La posibilidad de ejercer el voto por correo o por medio de apoderados, nos lleva en principio a descartar que el abstencionismo de electores se debiera a su ausencia física de las capitales provinciales.

Al mismo tiempo los radicales cambios en las Juntas que acompañaron a cada mudanza política, las cartas de recomendación para proteger a unos u otros candidatos ²⁷, las propuestas de que se se empleara como vía de entrada la cooptación, justificada precisamente en el rechazo de la interferencia de "la política" ²⁸, o las

²⁶ En 1855, 1859, 1869, 1872, 1874... las fechas no pueden ser más significativas.

²⁷ Hay varios ejemplos dispersos en AMA, legs. 224 y ss..

²⁸ AMA, leg. 224. Véase en particular la exposición de 16-I-1862 de la JAIC de Barcelona.

críticas a la excesiva presencia de vocales natos²⁹, revelan que no era ni mucho menos una cuestión irrelevante quiénes las compusieran.

El perfil de los electos presenta pocas regularidades evidentes, más allá de su condición de propietarios rentistas y, casi tautológicamente, encuadrables en las filas de las oligarquías provinciales. Como era de esperar, ninguno de los principales títulos se encontraba entre ellos, ni tampoco en el Consejo superior, aunque sí hay casos de participación de sus administradores provinciales.

He podido identificar a muchos vocales como pertenecientes al grupo de los grandes contribuyentes "con arraigo", es decir, de los grandes propietarios residentes en la provincia y, en su mayoría, en la capital provincial. Pero junto a ellos se sentaban toda una serie de profesionales y propietarios intermedios, cuyo extracción social y papel en las redes sociales provinciales resulta difícil de caracterizar sin un estudio de detalle.

La dependencia de la designación de vocales respecto a avatares políticos concretos y la heterogeneidad de la sociedad rural de las diferentes provincias, hace probablemente ociosa cualquier generalización adicional, sobre todo si no se refiere a un período específico. Ahora bien, creo que en más de un caso el seguimiento en el tiempo de los componentes de las juntas y consejos, nos proporcionaría pistas decisivas para la reconstrucción de grupos con características análogas a los *mediatori* descritos en la obra de Banti (1989).

4. LA ACCIÓN DE LAS JUNTAS Y LOS CONSEJOS

La correspondencia de las Juntas/Consejos con el Consejo superior de Agricultura, Industria y Comercio, permite trascender la mera enumeración de competencias e identificar las tareas efectuadas por los órganos consultivos.

Lo primero que salta a la vista, es que no existe un ritmo continuo de trabajo: en los períodos 1848-51, 1859-65, 1874-79 y 1883-87, las Juntas/Consejos desplegaron una gran actividad, mientras que en los restantes años el número de iniciativas disminuyó en gran medida, llegando en algunos casos a la completa paralización. La explicación de estos altibajos radica sin duda en que la propia concepción reglamentaria de la administración consultiva, la hacía dependiente de la voluntad política del Gobierno y más específicamente de los gobernadores civiles. Los sucesivos intentos de otorgarles una mayor autonomía mediante la determinación de consultas preceptivas, no pasaron de ser gestos políticos, que sólo fueron efectivos en tanto prevaleció la actitud que los había generado.

En segundo lugar se observa una clara desigualdad en la "producción" de los órganos provinciales dentro de cada período. No existe aparentemente ningún elemento que dé plena cuenta de tales diferencias, si bien en las provincias que conta-

²⁹ Exposición del Consejo de León, 28-IX-85 (AMA, leg. 237).

ban con una burguesía más amplia y rica –frecuentemente asociada al comercio de exportación– (como Valladolid, Barcelona, Tarragona, Santander, Sevilla...), las Juntas y Consejos tendieron a mostrarse más dinámicos. Probablemente debamos buscar en la composición concreta de cada órganos provincial en un período dado, la razón de su mayor o menor efectividad: por ejemplo, la junta de Sevilla, presidida en los años 60 por Ignacio Vázquez –un hombre que sabemos situado en una posición central dentro de la burguesía agraria provincial de la época³⁰–, tuvo hasta el Sexenio un gran protagonismo en diversos terrenos, como le sucedió a Valladolid a finales de los 40, cuando estuvo bajo el control de Augusto Reinoso.

Pese a la disparidad en el tiempo y en el espacio de la actuación de las juntas y consejos, se pueden delimitar varios campos comunes.

Desde sus orígenes y hasta el siglo XX, el control de la denominada "policía rural", es decir, todos aquéllos aspectos de la actividad agraria que estaban sometidos a, o condicionados por, la intervención colectiva, recayó en los órganos consultivos. Las ordenanzas municipales, y de otras comunidades menores, y las de los sindicatos de riegos, pasaron por sus manos antes de recibir el visto bueno definitivo. De esta manera, cuestiones tales como la pervivencia de las derrotas de mieses³¹, del bando de la vendimia³², del espiguelo y de otras muchas instituciones, o la fijación de las modalidades de aprovechamiento de las aguas (incluida la molinería), tenían que ser consentidas por los vocales, que ejercían su poder consultivo devolviendo para su corrección algunas de las recibidas y compartían con los gobernadores las facultades jurisdiccionales en los contenciosos derivados de su aplicación. No hay que exagerar la importancia de esta función, por cuanto que muchos municipios españoles no tenían ordenanzas y, donde las había, su aplicación efectiva descansaba en la correlación de fuerzas entre los diferentes intereses a nivel local, pero la labor supervisora podía inclinar la balanza en unos u otros sentidos, sentar las bases de transformaciones o poner límites a los cambios y las permanencias.

En los años anteriores al Bienio, la venta de tierras de los pueblos debía contar con la autorización de la autoridad provincial, que, en la mayoría de los casos, la fundó en el dictamen de la Junta de Agricultura.

Desde la reanudación de la desamortización civil en 1859, las Juntas de Agricultura fueron determinantes en las decisiones de enajenación de dehesas boyales y montes de propios y comunes por parte de los municipios, puesto que Hacienda delegó en ellas la decisión última sobre si eran o no necesarias las dehesas para el

³⁰ HÉRAN (1973, 1980 y 1990).

³¹ En la obra de CARDESÍN (1992) se analiza la aplicación de la legislación sobre derrota de mieses, señalándose que "entre el gobierno central y cada ayuntamiento concreto la ley circula y ve matizado su contenido a través de una serie de canales y la información sobre su cumplimiento pasa por numerosos filtros dentro de la red administrativa" (pág. 186). Las juntas de agricultura fueron, en competencia directa con las diputaciones, una de las instancias decisivas en la interpretación de las normas y sobre todo en la resolución de los conflictos surgidos en diferentes momentos por su aplicación.

³² PAN-MONTOJO (1993).

mantenimiento del ganado local y los ingenieros de montes debieron contar con su respaldo para dar eficacia a sus dictámenes respecto al monte ³³.

Tanto en estos años como en la etapa 48-55, las juntas fueron las encargadas de aprobar las modificaciones en el régimen de celebración de ferias y mercados rurales. Pero incidieron además en la estructuración de los mercados agrarios, por su intervención en la concesión de fondos y en la ordenación de trabajos en la red de caminos vecinales.

Por tanto, desde la gestión y enajenación de los bienes públicos a la comercialización, pasando por la preservación o alteración de las prácticas productivas y distributivas, los órganos consultivos desempeñaron una importante labor arbitral en los conflictos generados por el proceso mercantilizador.

A estas funciones, en ocasiones más activas que consultivas, sumaron la de representación de intereses. En la legislación ideada por Bravo Murillo, se contemplaba la existencia de un foro de debate y propuesta de medidas, con previsión de la reunión periódica de los integrantes de todas las juntas, en unas llamadas Juntas Generales. Tras la celebración de la primera de estas reuniones, el Gobierno decidió unilateralmente su supresión, alarmado probablemente por la fuerza de las resoluciones de una asamblea que representaba con todas las bendiciones legales a "la agricultura" ³⁴.

Durante el resto del siglo, las Juntas siguieron presentando peticiones al gobierno sobre distintas cuestiones. La ventaja desde el punto de vista del poder central estribaba en que las iniciativas de cada Junta encontraban grandes dificultades para obtener el respaldo de las restantes. No sólo había discrepancias entre intereses locales, que a vuelta de correo no resultaba simple conciliar, sino que la rigidez del funcionamiento de las Juntas limitaba su capacidad de reacción y de aunar esfuerzos. Aún y así, determinadas peticiones, sobre todo de protección arancelaria, lograron recabar suficientes apoyos para convertirse en argumentos políticos de peso. En este sentido fue muy importante el papel del Consejo superior, auténtico árbitro de la expresión de intereses sectoriales cerca del Gobierno hasta que el nacimiento de asociaciones como la de Agricultores de España o la Liga Agraria y la creación de cámaras agrarias, limitaron seriamente su influencia. No obstante, en el terreno arance-

³³ Los resúmenes de las actuaciones de las JJ. de AIC, dados a la imprenta en todas las provincias, desde 1862 hasta 1866, aluden con regularidad a estos dictámenes, en cuyo detalle y sentido no entran. La incidencia de las JJ. de Agricultura en este campo ha recibido poca atención por parte de la abundantísima literatura "desamortizadora". Sin embargo la síntesis de GARCÍA PÉREZ (1993), hace varias referencias a su papel en la determinación de los resultados sobre la estructura agraria de las ventas y en el propio volumen de éstas.

³⁴ Esta interpretación está avalada por la prensa de la época: véanse por ejemplo los razonamientos del editorial de *El clamor público*, de 8-VIII-57, al solicitar su nueva convocatoria. Las actas de las únicas Juntas Generales, un documento de gran interés, están publicadas en *Diario* (1848).

lario el Consejo tuvo que luchar contra los cauces técnico-representativos existentes en Hacienda para la elaboración de tablas de valoraciones y fijación de derechos: pese a sus múltiples reclamaciones, Hacienda –donde el peso de los industriales era mayor que en el Consejo– mantuvo su monopolio de la elaboración de aranceles y tablas a lo largo de todo el siglo. Sí en el nivel de la política nacional el gran protagonista fue durante mucho tiempo el Consejo Superior, en el provincial lo fueron lógicamente las Juntas, que, pese al papel jugado por las Sociedades Económicas de Amigos del País, tendieron a copar de hecho el espacio asociativo, erigiéndose en portavoces de la "agricultura". La propia multiplicación de las asociaciones en el Sexenio, cuando se modificó el papel de las Juntas, apunta en este sentido ³⁵.

La transmisión de información, en el doble sentido de información de abajo a arriba (las Juntas como mediadoras de la opinión de la agricultura y de información sobre su estado) y de arriba a abajo (las Juntas como difusoras de novedades técnicas), fueron los otros dos ámbitos comunes del funcionamiento de los órganos consultivos. En el primer sentido, las juntas y consejos fueron la base de los informes cualitativos sobre el estado de la agricultura, la enseñanza y el crédito agrícola en distintos momentos, monopolizando en la práctica esta función hasta finales de la década de 1880 ³⁶. En el terreno fiscal estricto, fuera de la representación de intereses, plasmadas en sus numerosas proposiciones normativas y exposiciones sobre la contribución rústica, tuvieron unas competencias limitadas. Aún y así pasaron a designar a partir de 1878 a uno de los miembros de las juntas municipales, para la evaluación y clasificación de las tierras en las rectificaciones de los amillaramientos ³⁷. Además informaron de los proyectos de constitución de colonias, una vía menor pero significativa para acceder a ciertas exenciones fiscales ³⁸. Pero, sobre todo, y desde el momento en que en el Sexenio el proyecto de acometer la realización de un catastro empezó a tomar cuerpo, los órganos consultivos provinciales y el Consejo superior, libraron una larga batalla por el control de la estadística agraria. Primero contra el Instituto Geográfico y luego contra éste y contra el Servicio Agronómico. Las estrategias, y por lo tanto los discursos y los enemigos, cambiaron en el tiempo, pero fue constante el intento de las juntas de someter a los técnicos a su supervisión, con el objetivo de evitar la construcción de un servicio independiente que pudiera ofrecer los medios, con su retrato cuantitativo de la agricultura, para la redistribución con criterios objetivos de la fiscalidad ³⁹.

³⁵ SERRANO (1995) y FLORENCIO (1994) hacen referencia explícita a la obstrucción del asociacionismo agrario hasta el Sexenio, e incluso en la primera Restauración, por la existencia de las Juntas de Agricultura, obstrucción que sin embargo no fue eficaz en Cataluña y el País Valenciano, donde unas Juntas muy activas coexistieron con dos grandes asociaciones privadas, el Instituto Agrícola Catalán de San Isidro y la Sociedad Valenciana de Agricultura.

³⁶ MORAL (1979).

³⁷ PRO (1992), página 177.

³⁸ PANIAGUA (1992).

³⁹ PAN-MONTOJO (1993a), páginas 381-389.

En el segundo sentido, en el de la divulgación técnica, las juntas fueron unos interlocutores de efectividad discutible. No contaron en general con los medios, y tampoco parece que tuvieran el deseo, de practicar una política de difusión masiva. En el seno de las juntas/consejos los únicos sujetos reconocidos de la innovación eran los pertenecientes a los sectores sociales de los que provenían los vocales. Y a esos grupos, las juntas les ofrecieron posibilidades no sólo de acceder a información teórica novedosa, sino que incluso les acercaron aperos, plaguicidas, semillas, animales y maquinaria. Su eficacia como plataforma difusora, siquiera sea en este círculo restringido al que se dirigía, presenta grandes problemas de evaluación⁴⁰. Los datos disponibles hasta la fecha, sólo pueden emplearse como indicadores toscos de las preocupaciones técnicas, en cada momento y cada área geográfica, de los notables rurales.

UN BALANCE PROVISIONAL

Entre 1847 y 1879, el desarrollo efectivo de la reforma agraria liberal estuvo mediatizado por una mínima administración activa y, en una medida mucho mayor, por una red de organismos consultivos, cuya composición, funciones y actividad variaron en el tiempo de acuerdo con los cambios políticos –seguidos en todos los casos de reformas radicales de su planta–, y en el espacio, según la evolución de las relaciones sociales en cada provincia. Entre 1879 y los años centrales de la crisis agraria, 1887-1892, la Administración Central procedió a dotarse de instrumentos autónomos, desencadenando una dura pero sorda lucha entre técnicos y "propietarios de reconocido celo", que sólo se saldó definitivamente con la legislación agraria de 1906-1907, asociada en buena medida al regeneracionismo maurista.

Durante casi todo el XIX, la práctica totalidad de las medidas legislativas liberales tuvieron que atravesar un filtro superpuesto al de los municipios y paralelo y concurrente con el de las diputaciones. La incidencia de este nivel administrativo en la evolución de la agricultura estuvo desde luego condicionada por el poder de sus integrantes sobre las oligarquías municipales, que dependía tanto de su posición en las redes clientelares provinciales, cuanto del respaldo que obtuvieran en su gestión por parte de los delegados del Gobierno. La fortaleza del aparato burocrático hacendístico constituía un segundo e importante límite de su acción. En cualquier caso, su amplio control de la información agraria y la inexistencia de otras instancias de representación formal y exclusiva de la propiedad rural, otorgaron a las juntas y consejos una estratégica ubicación en el entramado de la política agraria. De ahí que su estudio pueda ofrecernos claves significativas para comprender la heterogeneidad de sus resultados, los límites de las reformas acometidas y la evolución de las tácticas de adaptación-transformación puestas en práctica a lo largo del siglo XIX.

⁴⁰ Similares a los apuntados por GARRABOU (1990).

ABREVIATURAS

AMA: Archivo del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
AIC: Agricultura, Industria y Comercio

BIBLIOGRAFÍA

- BANTI, A.M. (1989): *Terra e denaro. Una borghesia padana dell'Ottocento*, Venecia, Marsilio.
- CARDESIN, J.M. (1992): *Tierra, trabajo y reproducción social en una aldea gallega (s. XVIII-XIX): Muerte de unos, vida de otros*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Diario* (1848): *Diario de sesiones de las Juntas Generales de Agricultura*, Madrid, Imprenta a cargo de Don Manuel de Rojas.
- DIRECCIÓN GENERAL DE AGRICULTURA, INDUSTRIA Y COMERCIO (1861): *Memoria elevada al Sr. Ministro de Fomento por la Dirección general de Agricultura, Industria y Comercio sobre el estado de los ramos dependientes de la misma en octubre de 1861*, Madrid, Imprenta Nacional.
- FLORENCIO PUNTAS, A. (1994): *Empresariado agrícola y cambio económico, 1880-1936*, Sevilla, Publicaciones de la Excm. Diputación de Sevilla.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1985): *La Administración española*, Madrid, Alianza.
- GARCÍA PÉREZ, J. (1993): "Efectos de la desamortización sobre la propiedad y los cultivos" en Germán RUEDA (Ed.): "La desamortización en la Península Ibérica", *Ayer*, nº 9, pp. 105-173.
- GARRABOU, R. (1982): *Enginyers industrials, modernització econòmica i burgesia a Catalunya (1850-inicis del segle XX)*, Barcelona, L'Avenç.
- GARRABOU, R. (1990): "Sobre el atraso de la mecanización agraria en España (1850-1933)" en *Agricultura y Sociedad*, nº 57, octubre-diciembre, pp. 41-77.
- GÓMEZ MENDOZA, J. (1992): *Ciencia y política de los montes españoles (1848-1936)*, Madrid, ICONA.
- GUAITA, A. (1984): *El Ministerio de Fomento, 1832-1931*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local.
- HÉLAN, F. (1973): "Un témoin des mutations de l'Andalousie rurale: la revue "La Agricultura Andaluza" (Seville, 1858-1867)" en *Mélanges de la Casa de Velázquez*, tomo IX, pp. 309-324.
- HÉLAN, F. (1980): *Tierra y parentesco en el campo sevillano: la revolución agrícola del siglo XIX*, Madrid, Ministerio de Agricultura, P. y A.
- HÉLAN, F. (1990): *Le bourgeois de Seville. Terre et parenté en Andalousie*, París, Presses Universitaires de France.
- JORNADA DE POZAS, L. (1961) [ed. original de 1917]: "Ensayo sobre la Administración consultiva de Fomento en España" en *Estudios de la Administración local y general*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, pp. 431-455.
- MORAL RUIZ, J. (1979): *La agricultura española a mediados del siglo XIX, 1850-1870. Resultados de una encuesta agraria de la época*, Madrid, Ministerio de Agricultura, P. y A..

- MOLAS RIBALTA, P. (1983): "De la junta de comercio al Ministerio de Fomento" en *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, INAP, pp. 529-556.
- PAN-MONTOJO, J. (1993): *El Estado y la vid. Los orígenes de la política agraria en España a través de la vitivinicultura, 1847-1923*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid (microfichas).
- PAN-MONTOJO, J. (1993a): "Fuentes estadísticas" en Miguel ARTOLA (dir.): *Enciclopedia de Historia de España*, vol. VII, *Fuentes. Índices*, Madrid, Alianza, pp. 337-441.
- PAN-MONTOJO, J. (en prensa): "La naissance de l'associationisme agraire en Espagne, 1833-1898" en *Histoire, Économie et Société*. N.º 1, 1996.
- PANIAGUA MAZORRA, A. (1992): *Repercusiones sociodemográficas de la política de colonización durante el siglo XIX y el primer tercio del XX*, Madrid, Ministerio de Agricultura, P. y A.
- PRO RUIZ, J. (1992): *Estado, geometría y propiedad. Los orígenes del catastro en España (1715-1941)*, Madrid, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria.
- PUENTE APEZECHEA, F. (1849): "Del Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas, en cuanto á los ramos de fomento material que comprende, y de los caminos vecinales", en *Boletín del Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas*, vol. VI, pp. 588-622.
- SERRANO GARCÍA, R. (1995): "La Asociación Agrícola por la Iniciativa Privada (Valladolid, 1869-1873). Una crítica temprana al cerealismo castellano" en *Noticiero de Historia Agraria*, en prensa.
- VILLACORTA BAÑOS, F. (1989): *Profesionales y burócratas. Estado y poder corporativo en la España del siglo XX, 1890-1923*, Madrid, Siglo XXI.